



Nuevos retos, nueva PAC

**Ana Carricondo
López**

acarricondo@seo.org
(SEO/BirdLife)

**Celsa Peiteado
Morales**

celsapm@gmail.com
(WWF España)

En pleno debate sobre el futuro de la PAC más allá de 2013, España se presenta como un actor relevante, no sólo por el importante desembolso presupuestario (a día de hoy es el segundo beneficiario de los fondos), sino también por el marcado carácter territorial de su agricultura y, entre otros, los altos valores ambientales ligados a la misma.

Ejemplo de ello es la gran superficie cultivada en espacios de la red Natura 2000 o la importante diversidad de sistemas agrarios de alto valor natural localizados en todo el territorio nacional, que se encuentran no obstante en regresión ante su escasa rentabilidad frente a modelos de producción industrial en el marco de un mercado global.

Asimismo, el nuevo marco presupuestario de la UE muy probablemente supondrá una redistribución de fondos hacia los nuevos Estados miembros, así como un recorte en la partida destinada a la PAC, a no ser que se consiga justificar la necesidad de tal gasto.

Ante esta situación, defender el mantenimiento de la situación actual, con una PAC fundamentalmente productivista, incapaz de apoyar a los agricultores que más lo necesitan y recompensar adecuadamente los valores

ambientales y sociales de la agricultura, no parece la mejor postura.

Tampoco la crisis alimentaria de 2007/2008, ni las previsiones de crecimiento de la población mundial, entre otros elementos, deberían llevar a reactivar el aumento de la productividad y la producción en Europa como único o principal objetivo de la política agraria europea. De nada servirá producir más en Europa si no se mejora la agricultura en los países más pobres, se solucionan las causas de las dificultades de reparto y acceso a los alimentos, se reducen las pérdidas en el almacenamiento y la cadena de distribución y en la cantidad de alimentos que acaban en la basura, y se cambian unos patrones de consumo insostenibles y poco saludables. Un reciente informe de la ONU afirma que podría garantizarse un nivel suficiente de suministro de alimentos para una población mundial en aumento, mediante modelos agroecológicos.

Desde WWF y SEO/BirdLife trabajamos por una PAC que promueva un desarrollo equilibrado de los territorios rurales, a la vez que un modelo agrario realmente sostenible. Dada la complejidad del tema y nuestro ámbito de trabajo, no tenemos todas las respuestas necesarias para alcanzar este objetivo, pero sí el convenci-

▼
Pero para ello es necesario lograr un amplio consenso entre organizaciones agrarias y cooperativas, organizaciones ambientales, Administraciones Públicas y todos aquellos sectores interesados en contribuir al futuro del medio rural europeo



miento de que asegurar la producción de alimentos a largo plazo requiere necesariamente conservar los servicios que nos prestan los ecosistemas. Del mismo modo, sólo con una agricultura verdaderamente sostenible podremos alcanzar los objetivos ambientales a los que la sociedad europea se ha comprometido, tales como frenar la pérdida de biodiversidad, asegurar el buen estado de ríos, acuíferos y humedales, o luchar contra el cambio climático.

Pero para ello es necesario lograr un amplio consenso entre organizaciones agrarias y cooperativas, organizaciones ambientales, Administraciones Públicas y todos aquellos sectores interesados en contribuir al futuro del medio rural europeo. Únicamente adoptando medidas que garanticen la gestión sostenible a largo plazo de los recursos naturales sobre los que se basa la actividad agraria, será posible abordar otros acuciantes problemas, como la seguridad alimentaria.

Por qué cambiar la PAC

La PAC, con un presupuesto de más de 55.000 millones de euros anuales, incluye las subvenciones que, a nivel de la UE, se conceden al sector agrario, así como la inversión en mecanismos de intervención en el mercado y las ayudas para el desarrollo rural. La PAC determina de manera significativa la forma en que agricultores,

ganaderos e, incluso, selvícultores gestionan hasta el 80% del territorio de la UE, influyendo decisivamente en el estado de conservación de los recursos naturales, la biodiversidad o el paisaje.

Desde los años 60, durante las primeras décadas, la PAC fomentó la producción de alimentos, a la vez que intentaba asegurar unos precios mínimos para los productores y asequibles para los consumidores. Efectivamente, contribuyó a garantizar el suministro de alimentos a una sociedad europea que salía de una difícil época de posguerra y, en cierta manera, mejoró la situación de los agricultores. Pero con el tiempo empezaron a surgir los problemas de este enfoque. A la conocida situación de excedentes “crónicos” y el gasto asociado que conllevaban, se sumaban los efectos de contaminación y sobreexplotación de los recursos naturales (sobre todo de las masas de agua). Además, se producían impactos sobre países terceros, al afectar las exportaciones de productos europeos subvencionados al precio de las materias primas y los alimentos en sus mercados internos.

En los 90 empezó así una serie de reformas que han ido intentando resolver los problemas mencionados o responder a nuevos condicionantes (incluidas obligaciones o compromisos internacionales). Con la última importante reforma de la PAC (la de 2003), las principales ayudas a los productores (el llamado pago único) se desvincularon de la producción, otorgándoseles

con independencia de los rendimientos, pero sujetas al cumplimiento de una serie de prácticas para mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y ambientales, así como a ciertos requisitos legales y de gestión (la llamada “condicionalidad”).

Si bien la actual PAC ya ha introducido algunas modificaciones para la promoción de una agricultura más sostenible (como la referida “condicionalidad” y los apoyos agroambientales), y ha señalado (en el “chequeo médico” de 2009) como retos a abordar los de carácter ambiental, aún refleja las prioridades y desequilibrios del pasado y presenta incoherencias entre sus dos pilares y entre los objetivos de otras políticas de la UE, como las ambientales.

Son, por tanto, numerosos los motivos que llevan a demandar un cambio en profundidad de la PAC, no sólo desde el punto de vista ambiental, sino también desde el social. Aunque estos motivos son de sobra conocidos, conviene recapitular algunos de los más importantes, ya que son los que sustentan las ideas expuestas en el presente artículo.

- > La mayor parte de los pagos directos de la PAC (primer pilar) están escasamente vinculados al suministro de bienes y servicios a la sociedad, como son la gestión sostenible de los recursos hídricos, la protección de la biodiversidad y el mantenimiento de los parajes agrarios y selvícolas valiosos. A pesar de la “condicionalidad”, los requisitos, salvo casos particulares, son mínimos y se presentan ineficaces e insuficientemente orientados a ayudar a la agricultura a, por ejemplo, adaptarse al cambio climático y a mitigarlo.
- > Además de los retos ambientales pendientes, la actual PAC sigue sin solucionar la falta de relevo generacional en las explotaciones agrarias, ni es capaz de asegurar las rentas de los productores, lo que nos ha llevado a perder en España en los últimos diez años más del 20% de población activa agraria. La PAC tampoco parece haber contribuido a fijar la población en las zonas rurales, que, en su mayoría, siguen perdiendo habitantes, aunque en este caso la PAC por sí misma no pueda ser la solución a este complejo problema.
- > Las medidas de la PAC con mayores posibilidades de promover la agricultura sostenible y el desarrollo rural (localizadas dentro del segundo pilar) reciben de media, también en España, la proporción más pequeña de la financiación de la PAC, siendo además sus presupuestos insuficientes.
- > La distribución resultante del actual sistema de ayudas sigue siendo muy poco equitativa. Desde 2005, tras el desacoplamiento entre ayudas y producción, el 18% de los beneficiarios de la PAC recibe el 85% de los pagos directos (ayudas que acaparan dos tercios del presupuesto total).
- > En España, que aplicó el “modelo histórico” (mantenimiento de niveles de pago anteriores), el 5,5% de los receptores recibe el 46,7% del total de los pagos directos. Además, los pagos se concentran en ciertas zonas, recibiendo 59 municipios, con poco más del 0,1% de la superficie agraria útil, casi el 9% del presupuesto total, lo que pone en duda, además, el enfoque social y territorial que se pretende dar a la PAC. Asimismo, se ofrece un menor nivel de apoyo a aquellas explotaciones con mayores valores ambientales, como son las de pastos o a las que están dentro de la red Natura 2000.
- > En la actualidad, a pesar de las directrices más amplias establecidas por el Marco Comunitario de Evaluación y Seguimiento, el esfuerzo de información y evaluación se centra en los montantes de los pagos y la superficie sujeta a ayudas. Así, es realmente complicado conocer los efectos reales de esta política, tanto desde la perspectiva socioeconómica como desde la ambiental.
- > Al igual que España, los 12 nuevos Estados





▼
La futura PAC debería basarse en dos principios europeos fundamentales para cualquier política pública actual: “quien contamina paga” (en este caso, al menos, no recibe subsidios) y “dinero público para bienes públicos”

miembros que se incorporaron a la UE entre 2004 y 2007 tienen amplias superficies de agricultura extensiva y de alto valor natural, constituyendo una importante reserva para la biodiversidad europea. El actual sistema de la PAC aplicado a dichos países amenaza con incrementar el abandono de los métodos agrícolas tradicionales en algunas regiones, y fomentar la intensificación de la agricultura en otras, con graves consecuencias para el medio ambiente.

Los nuevos retos de la futura PAC

Es necesaria, por tanto, una nueva PAC, no sólo por motivos de protección ambiental, sino también por la obligación urgente de reducir la dependencia de recursos fósiles, cada vez más caros y escasos. El incremento de un 500% del precio de los fertilizantes nitrogenados de síntesis desde 2005¹, la previsión de que las reservas de fósforo conocidas se acabarán en 100 años², son datos más que suficientes para avanzar desde un modelo intensivo en inputs externos a otro que integra en la gestión agraria los recursos naturales y sus ciclos, y los factores ambientales. Una PAC convenientemente reestructurada ayudaría, además, a conservar los valores sociales y culturales del sector y a que los agricultores eu-

ropeos puedan capitalizar un modelo de agricultura basado, entre otros, en la calidad ambiental.

En cualquier caso, la futura PAC debería basarse en dos principios europeos fundamentales para cualquier política pública actual: “quien contamina paga” (en este caso, al menos, no recibe subsidios) y “dinero público para bienes públicos”.

Debería aprovecharse esta reformulación de la PAC para garantizar un *apoyo fuerte y eficaz a los Sistemas de Alto Valor Natural (SAVN)*, con un enfoque estratégico que optimice los distintos tipos de ayudas posibles. Igualmente, se debería reforzar el *apoyo integral a la producción ecológica* en todas las fases de la cadena de producción. Además, sería necesario mejorar la capacidad de la PAC para contribuir a los objetivos ambientales más vinculados con la actividad agraria, como los de la red Natura 2000 y la Directiva Marco del Agua.

Todas estas ideas quedan ampliamente recogidas en la propuesta de BirdLife, WWF, EEB, IFOAM y EFCNP para una nueva PAC, presentada en marzo de 2010. Dicha propuesta plantea una estructura sin pilares, compuesta por una serie de pagos por superficie y ayudas complementarias dirigidas a garantizar la gestión sostenible de las tierras. Nuestra propuesta estaría formada por un sistema de ayudas para la sostenibilidad básica de las explotaciones agrarias (siempre vinculadas al compromiso de realizar determinadas prácticas), a las que se unirían otros pagos específicos y ayudas vinculadas a programas agroambientales, así como ayudas a inversiones; junto a ese sistema de ayudas habría mecanismos de asesoramiento o de apoyo a determinados proyectos locales más amplios.

No obstante, la comunicación de la Comisión Europea (COM (2010)-672 final) sobre el futuro de la PAC plantea el mantenimiento de dos pilares, contemplando ciertos elementos nuevos (como la componente verde en el primer pilar) y la reestructuración del actual sistema de ayudas (caso del pago único).

Aun con las incertidumbres existentes en el momento de escribir este artículo, nos aventuramos a continuación a presentar una serie de ideas al respecto. Si bien esta opción (equivalente al escenario 2 que plantea la Comisión en su propuesta) incluye medidas con un alto potencial para contribuir a los objetivos ambientales de la UE, así como a otros retos existentes y a cumplir con las demandas y expectativas de los ciudadanos europeos, el alcance de los am-

▼
Debe reconocerse la necesidad de avanzar políticamente para que los agricultores reciban precios justos por sus productos, aumentando el papel de los ingresos por ventas en su renta



biciosos objetivos planteados para la PAC dependerá de cómo se concreten y desarrollen finalmente las herramientas presentadas.

En primer lugar conviene identificar cuáles deben ser, a nuestro parecer (y el de otros muchos actores relevantes en el debate), los objetivos de la PAC. Sin perjuicio de otros fines, y reconociendo que la función principal de la agricultura debe seguir siendo la producción de alimentos, la inversión pública a través de la PAC debe garantizar un uso sostenible de los recursos naturales (clave para asegurar la viabilidad de la actividad agraria en el futuro, incluyendo el suministro de alimentos sanos y de calidad); fomentar la provisión de bienes y servicios públicos por parte de la agricultura, incluyendo los de carácter ambiental (como la preservación de la biodiversidad o la adaptación y mitigación del cambio climático), y contribuir a un medio rural vivo a través de un modelo agrario territorial sostenible.

No obstante, debe reconocerse la necesidad de avanzar políticamente para que los agricultores reciban precios justos por sus productos, aumentando el papel de los ingresos por ventas en su renta. Para ello es crucial reforzar la capacidad de los agricultores dentro de la cadena de valor, así como proveer de medidas que favorezcan la diversificación de la actividad en el medio rural, aumentando la *resiliencia* del sector a los

problemas de volatilidad y fluctuación de precios. Con una renta agraria menos dependiente de las ayudas del pago único, la PAC podrá dedicarse más eficazmente a los objetivos planteados.

La “condicionalidad”, una medida fundamental para asegurar que quien contamina no cobre

Quizás una de las principales herramientas para asegurar la plena integración del principio “quien contamina paga” y la necesaria coherencia entre política agraria y ambiental es la “condicionalidad”. Una “condicionalidad” mejorada, que incluya las implicaciones para la actividad agraria derivadas de la Directiva Marco del Agua o las de la futura Directiva Marco del Suelo y que asegure, además, el cumplimiento de estas normativas y las ya existentes (aves, hábitats, nitratos, etc.), puede contribuir de manera decisiva a aportar legitimidad a la futura PAC, así como a la consecución de los objetivos de tales directivas.

No obstante, sería adecuada también una revisión de otros “requisitos legales de gestión” (RLG) actualmente exigidos y de las “buenas condiciones agrarias y medioambientales” (BCAM). La experiencia hasta ahora aconsejaría eliminar algunas normas contraproducentes y adaptar aquellas que generan más presión sobre los sistemas más extensivos (como la obligación de mantener el terreno sin vegetación o la de conservar los elementos estructurales existentes) o que dificultan el desarrollo de actividades ambientalmente sostenibles (ej. revisar la normativa sobre sanidad e identificación animal en ganadería extensiva y, en especial, trashumante).

Lo que parece claro es que debe mantenerse un sistema de “condicionalidad” ligado a la percepción de las ayudas, pero igualmente debe mejorarse el asesoramiento a los agricultores para que conozcan qué deben hacer o no para su cumplimiento y para que comprendan los beneficios e implicaciones de esas prácticas obligatorias.

El primer pilar de la PAC: necesidad de legitimación

Módulos de pagos

Según lo expuesto hasta ahora, una de las prio-

▼
La diversificación o rotación de cultivos herbáceos, el mantenimiento de una cubierta vegetal del suelo en leñosos, la conservación de los pastos permanentes y el establecimiento de pequeñas áreas de reserva ecológica en las explotaciones serían de gran interés para cubrir la totalidad de los sistemas y las principales cuestiones básicas de sostenibilidad



ridades en esta reforma de la PAC debería ser la supresión del *actual modelo histórico* para los pagos directos (que acaparan el mayor montante de fondos de la PAC), eliminando así, al menos en parte, la discriminación hacia los sistemas menos productivos. Si bien son numerosas las incógnitas sobre cómo debería establecerse un nuevo “pago básico de apoyo a la renta”, debería en cualquier caso evitarse que se vuelva a favorecer injustificadamente a aquellos sistemas más intensivos o productivos, pudiendo aplicarse, por ejemplo, un criterio inverso a los índices de rendimientos. No obstante, otras cuestiones como el establecimiento de topes máximos o la vinculación de este pago a los agricultores “activos” determinarán su distribución final.

Otra de las propuestas de la Comisión es el establecimiento de la nueva “componente verde” en el primer pilar. El papel de este pago complementario sería avanzar hacia la sostenibilidad ambiental mínima de la agricultura europea en su conjunto y respondería al cumplimiento de una serie de prácticas básicas según el tipo de cultivos u orientación. Esta propuesta es, además, defendida por el propio comisario europeo de Agricultura, así como por los de Medio Ambiente y Cambio Climático³.

Cabría incluir elementos que actualmente forman parte de las BCAM de la “condicionalidad”, y que no han sido implementados eficazmente

hasta ahora, junto con otras prácticas novedosas. La diversificación o rotación de cultivos herbáceos, el mantenimiento de una cubierta vegetal del suelo en leñosos, la conservación de los pastos permanentes y el establecimiento de pequeñas áreas de reserva ecológica en las explotaciones serían de gran interés para cubrir la totalidad de los sistemas y las principales cuestiones básicas de sostenibilidad. Pero para que dicha componente tenga un impacto significativo debería ser obligatoria de manera general para la percepción íntegra del pago básico y como base para cualquier otra ayuda tanto del primer pilar como del segundo.

Se considera también adecuada la posibilidad de una “componente de ayuda no disociada de carácter voluntario para regiones y/o sectores específicos”, siempre que vaya ligada a sectores o zonas con significativos valores sociales y/o ambientales (como las actuales, al menos en teoría, de leguminosas, nodrizas u ovino/caprino, con cargo al artículo 68) o en los que el abandono de la actividad conlleve elevados riesgos ambientales y/o sociales. De hecho, podría plantearse el uso de esta opción para el apoyo a los Sistemas de Alto Valor Natural, e incluso para compensar los requisitos para la actividad agraria en zonas Natura 2000 o afectadas por determinadas medidas de la Directiva Marco del Agua derivadas de las existencias de los planes o herramientas de gestión, dentro del primer pilar de la futura PAC.

En ningún caso deberán emplearse estas ayudas para el mantenimiento *per se* de determinados sectores o cultivos inviables o insostenibles (ej. algodón en zonas de escasez de agua o tabaco). Si bien estos cultivos pueden llevar aparejados un elevado número de empleos, habrá que ofrecer un proceso de reestructuración o reajuste adecuado, asegurando un futuro sostenible para las personas que dependan de estos sectores.

El reto, difícil pero necesario, será que esos tres elementos: “condicionalidad”, “componente verde” y “pagos específicos”, así como los criterios de elegibilidad de las tierras, se articulen de manera complementaria tanto entre ellos como con las ayudas del segundo pilar, especialmente las agroambientales, evitando los actuales solapamientos y contradicciones, que, en algunos casos, suponen una pérdida de eficacia de las medidas y de eficiencia de los fondos invertidos, y que llevan a la confusión a los agricultores y hasta a los propios responsables de la Administración.

Además, ante una posible flexibilidad para los Estados en la distribución entre los módulos

▼
De cara a una redistribución más equitativa de las ayudas y ante las perspectivas de restricción del futuro presupuesto, sería apropiado aplicar, a pesar de las posibles dificultades para su aplicación, un *tope máximo por explotación* dentro del módulo básico de los pagos directos



expuestos del primer pilar, sería necesario que la Comisión Europea estableciera unos umbrales mínimos o al menos unas directrices que garanticen la asignación de recursos suficientes, al menos a la componente verde, dada su aplicación horizontal. En este sentido, España deberá evaluar detalladamente las necesidades de su agricultura, desde una perspectiva integral y territorial que garantice un apoyo suficiente a los sectores, zonas o explotaciones que generan mayores bienes públicos o con mayores problemas de viabilidad.

Límites y criterios de concesión

De cara a una redistribución más equitativa de las ayudas y ante las perspectivas de restricción del futuro presupuesto, sería apropiado aplicar, a pesar de las posibles dificultades para su aplicación, un *tope máximo por explotación* dentro del módulo básico de los pagos directos. Limitar los pagos a un máximo, por ejemplo, de 100.000 euros por explotación, podría suponer unos ahorros de más de 3.000 millones de euros en pagos directos, que podrían destinarse (idealmente) a otros apoyos más dirigidos. Es importante destacar que ese mismo límite afectaría en España a menos del 0,5% del conjunto de beneficiarios de ayudas directas.

Del mismo modo, un sistema que garantice un *apoyo mínimo a los pequeños agricultores profesionales* es aceptable, siempre y cuando vaya ligado al mantenimiento del empleo y la generación de bienes públicos, con prioridad al menos para explotaciones en Natura 2000 o sistemas de alto valor natural.

Otra idea, objeto de importante debate, es la de dirigir las ayudas *exclusivamente a agricultores "activos"*, lo que parece razonable en el caso de las ayudas directas. No obstante, debería considerarse un rango más amplio de posibles beneficiarios en el segundo pilar de la PAC, donde los gestores de las explotaciones a tiempo parcial pueden jugar un papel fundamental en la consecución de objetivos ambientales ligados a la gestión de las tierras. En muchos casos, además, dicha dedicación parcial a la agricultura es simplemente debida a que el pequeño tamaño de las explotaciones o el escaso precio percibido por algunas producciones no permite una actividad a tiempo completo, llevando al agricultor a la necesidad de diversificar las rentas.

Medidas de mercado y gestión de riesgos

En cuanto a las medidas de mercado y de gestión de riesgos deberían admitirse solamente aquellas que no lleven a un exceso de confianza de los agricultores y con ello a la producción de excedentes o a la implantación de cultivos no adecuados a las características agroecológicas del medio (ej. cultivos de regadío en zonas áridas, por encima de la disponibilidad real del recurso).

Además, las medidas de este tipo que pretendan estabilizar las rentas, deberían ser supeditadas en su mayoría a la acción previa sobre otros factores más determinantes en la formación de precios (deficiencias de comercialización, desequilibrios de poder dentro de la cadena de distribución, o herramientas contra la especulación con productos básicos en los mercados financieros internacionales).

Debe a su vez evitarse que dichas medidas de mercado tengan un impacto negativo sobre terceros países, mediante la introducción de productos artificialmente más baratos que los locales (*dumping*) u otras acciones. En cualquier caso, WWF y SEO/BirdLife defienden el "principio de reciprocidad". Para ello es necesario reforzar el control de las importaciones desde terceros países, siendo imprescindible el establecimiento de *protocolos de garantía sanitaria, ambiental y*



▼
Sin perjuicio de la necesidad de mantener medidas dirigidas a mejorar la competitividad o la viabilidad de las explotaciones, la sostenibilidad y la contribución a objetivos ambientales deberán configurarse como elementos horizontales en todas las medidas del segundo pilar

social unificados y adecuados. De esta manera debería asegurarse, a medio o largo plazo, mediante el apoyo necesario a los países de origen, que los bienes importados cumplan normas de calidad y producción similares a las de la UE, en materia social, ambiental y de bienestar animal. En este sentido es igualmente importante (y tal vez más factible) garantizar la información suficiente a los consumidores para que tomen sus decisiones en conciencia.

Por último, los instrumentos de gestión del riesgo deberían incluirse dentro del primer pilar o, en caso de ubicarse en el segundo (como parece proponer la Comisión), no menoscabar el presupuesto destinado a las medidas de carácter agroambiental, que en muchos casos contribuyen de manera más efectiva a reducir dichos riesgos al promover por ejemplo una diversificación de las producciones dentro de la explotación o una mayor *resiliencia* frente a fenómenos climatológicos adversos.

El segundo pilar o el futuro de la PAC

En realidad, la filosofía del segundo pilar (desarrollo rural, con un enfoque estratégico basado en objetivos y articulado mediante programas de medidas) debería ser la base de la futura PAC.

Así se ha propuesto por parte de WWF y SEO/Bird-Life (junto con otras organizaciones) con anterioridad. Pero, en este momento del debate sobre la reforma, parece que seguirá manteniéndose esta estructura de dos pilares.

Sin perjuicio de la necesidad de mantener medidas dirigidas a mejorar la competitividad o la viabilidad de las explotaciones, la *sostenibilidad y la contribución a objetivos ambientales deberán configurarse como elementos horizontales* en todas las medidas del segundo pilar. No obstante, sería necesario establecer de nuevo una asignación mínima de fondos para medidas similares a las del actual Eje 2 del Reglamento de Desarrollo Rural. Entre ellas son particularmente importantes medidas como las agroambientales (con diferentes niveles de complejidad y territorios de aplicación), las de apoyo a la gestión forestal sostenible, las nuevas medidas de apoyo a los SAVN o las de la producción ecológica.

Dentro del paquete agroambiental sería conveniente definir una serie de *medidas básicas, que respondan a objetivos europeos*, de obligada aplicación (ej. producción ecológica, SAVN o razas y variedades autóctonas, gestión activa en Natura 2000) y que sean cofinanciadas por la UE en un 90%, o incluso al 100% en casos o zonas necesarias, para evitar retenciones por parte de los Estados miembros en cuanto a su puesta en marcha.

En este punto conviene señalar que debería superarse la fórmula de *“lucro cesante” y costes adicionales* como única base para el cálculo de las primas de ayudas con objetivos ambientales u otros bienes públicos, incorporando un factor adicional de valor ambiental o incentivo. Esto es especialmente necesario en el caso de programas de carácter voluntario, como los agroambientales, para garantizar un nivel de acogida mínimo por parte de los productores y conseguir así unos resultados significativos. Los sistemas más extensivos tienden a tener menores rendimientos relativos, por lo que las pérdidas de producción por aplicación de ciertas prácticas son también menores y, por tanto, también las primas resultantes. Esto es debido a la no consideración dentro del montante de la ayuda, del *valor del bien ambiental generado o preservado con determinadas prácticas agrarias*. Dicho de otra manera, el actual sistema de cálculo de las primas no tiene en cuenta el lucro cesante “ambiental” que se produciría si aquellos agricultores o ganaderos con prácticas beneficiosas, adaptadas a la capacidad del medio, abandonasen o intensificasen su actividad.



Esta nueva PAC debe además reforzar otro tipo de medidas ya contempladas hoy en día en el Eje 2 del segundo pilar. Deberían fortalecerse medidas como las destinadas al bienestar animal, al fomento de inversiones no productivas (para restauración de vegetación autóctona en las lindes, recuperación de humedales y llanuras de inundación, mantenimiento de construcciones tradicionales...) o a la implantación o recuperación de sistemas agroforestales.

Tampoco debe subestimarse el potencial de otras ayudas de desarrollo rural, como las de modernización de las explotaciones o, incluso, otras aplicadas a través del enfoque Leader, orientadas a mejorar el desempeño social y ambiental de las explotaciones agrarias y forestales (por ejemplo, mediante el apoyo a la diversificación de las rentas o a producciones de calidad y valores ambientales diferenciados).

Otras herramientas

Lógicamente, con el avance en los criterios y ayudas con objetivos ambientales de la PAC será fundamental reforzar los *sistemas de formación y asesoramiento* para ayudar a los agricultores a cumplir con las normas de la condicionalidad, así como aplicar los requisitos del componente “verde” del primer pilar o los compromisos de

las medidas agroambientales. Y, en general, para fomentar la incorporación de prácticas favorables o la realización de inversiones para mejorar el estado ecológico de sus explotaciones en beneficio del medio ambiente y su propia viabilidad.

Asimismo debería buscarse una aplicación integrada del mayor número de medidas posible (más intuitivamente las del segundo pilar, pero también del primer pilar) que mejore la complementariedad y sinergia entre ellas. Una herramienta que puede contribuir a este objetivo, y que debería incorporarse en la nueva PAC, es el *Contrato Territorial por Explotación*. Esta figura, ya contemplada en su día en el Marco Estratégico Español de Desarrollo Rural, así como en la Ley 45/2007, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, se ha probado eficaz ya en algunas comunidades autónomas (como la balear), así como en otros Estados de la UE. Además, su puesta en marcha es apoyada por un amplio espectro de organizaciones agrarias, ambientales, de mujeres en el medio rural o sindicatos⁴.

Estos contratos territoriales deberían basarse en un diagnóstico previo de las explotaciones, que permita el establecimiento de objetivos para asegurar su viabilidad en el tiempo, así como las acciones necesarias para alcanzarlos. Asimismo deberían permitir disminuir la carga burocrática a la que se enfrentan los productores, exigiendo eso sí un esfuerzo previo por parte de las Administraciones, así como la necesaria coordinación interadministrativa (agraria, ambiental, hídrica), multinivel (local, regional y nacional) y con otras organizaciones (agrarias, ONG, etcétera).

En paralelo al diseño y aplicación de los programas de desarrollo rural es necesario mejorar el *sistema de seguimiento y evaluación*, para garantizar la eficacia de los fondos destinados a las ayudas y el alcance de los objetivos pretendidos. Esto pasa obligatoriamente por diseñar medidas con objetivos claros y verificables, pero también por avanzar en la evaluación directa de resultados, más allá de la inversión y números de beneficiarios o hectáreas y de los indicadores globales de impacto, que, no obstante, deberían mantenerse y ampliarse.

Por último, apoyamos la sugerencia de la Comisión Europea respecto de establecer un *“Marco estratégico común para todos los fondos de la UE”*, con el fin de mejorar la coherencia y búsqueda de sinergia entre las diversas políticas con incidencia sobre el medio rural y el estado de conservación de la naturaleza. No obstante, es-

▼
El presupuesto finalmente disponible para la futura PAC debería asignarse prioritariamente al fomento de prácticas agrarias más sostenibles y al apoyo de aquellos sistemas y explotaciones que, enfrentándose a graves problemas de viabilidad, contribuyen en mayor medida a la generación de bienes públicos



ta búsqueda de coherencia debería comenzar dentro de la propia PAC, evitando incompatibilidades entre medidas de sus distintos pilares, como existen en la actualidad, y que sólo llevan a un doble gasto presupuestario sin beneficios evidentes para los ciudadanos.

El presupuesto económico de la PAC: cuando cada euro cuenta

En relación con el presupuesto hay dos cuestiones a considerar. Por un lado, el tamaño del presupuesto total de la PAC y, por otro, cómo se distribuye éste entre pilares y medidas.

En cuanto al volumen total de fondos, son muchos los factores en juego, principalmente la contribución de cada país y las demandas de otras políticas, que ven en la PAC una fuente de financiación. Ante este panorama es previsible que el presupuesto total de la PAC no aumente y, de mantenerse, deberá justificarse de la forma apropiada. Posiblemente la reorientación hacia la gestión sostenible de la mayor parte del territorio europeo y la generación de bienes públicos sea la mejor manera de defenderlo.

Sobre la distribución entre pilares (asumiendo que se mantendrá la estructura de dos pilares) debe *equilibrarse el reparto de fondos* entre ellos, a favor del segundo pilar, para poder aprovechar todo su potencial, dado que actualmente apenas recibe el 20% del presupuesto total. Más

aún en un contexto de reducción presupuestaria, en el que la forma en que se invierta cada euro puede decidir el futuro de la agricultura y ganadería europeas, así como el de las zonas rurales en su conjunto.

Dentro del primer pilar debe garantizarse, además, una asignación suficiente por país a la componente verde y otros pagos, como las compensaciones a Natura 2000 o a los requisitos de la Directiva Marco del Agua, de manera que puedan financiarse adecuadamente todas las superficies y explotaciones potencialmente beneficiarias.

En el caso del segundo pilar, la prioridad presupuestaria debería centrarse en las medidas agroambientales y en aquellas otras que contribuyan al cumplimiento de los objetivos europeos comunitarios sobre biodiversidad y recursos naturales (en particular, el agua), en el contexto de la actividad agraria, entre otros posibles bienes públicos.

En general, y en función de los objetivos propuestos, el presupuesto finalmente disponible para la futura PAC debería asignarse prioritariamente al fomento de prácticas agrarias más sostenibles y al apoyo de aquellos sistemas y explotaciones que, enfrentándose a graves problemas de viabilidad, contribuyen en mayor medida a la generación de bienes públicos. En relación con esto, España debe hacer valer el carácter más territorial y multifuncional de la mayor parte de su agricultura, su diversidad de sistemas de gran valor ambiental y social, o la am-



plia superficie agraria en Natura 2000, entre otras cuestiones, a la hora de negociar el reparto de fondos entre países, tanto del primer pilar como del segundo.

Qué nos puede ofrecer esta nueva PAC

En general, una nueva PAC dirigida de manera significativa a conseguir una agricultura respetuosa con el medio ambiente ofrecería los siguientes beneficios:

- > Favorecer una gestión sostenible de las explotaciones, abordando los numerosos retos ambientales a los que debe hacer frente la Europa rural, incluyendo la necesidad de un mejor uso del agua, detener la pérdida de la biodiversidad, adaptarse al cambio climático y contribuir a su mitigación.
- > Mantener vivas las zonas rurales, contribuyendo a la recuperación y conservación de paisajes rurales de alto valor ambiental y cultural, como importante vector para el desarrollo rural sostenible, ayudando a incrementar los puestos de trabajo y la economía rural.
- > Legitimar el apoyo público a la actividad de agricultores, ganaderos y selvicultores, mediante el establecimiento de un contrato con la sociedad, reconociendo el papel fundamental que juegan en la prestación de bienes y servicios, no sólo ambientales, y garantizando un adecuado suministro de éstos.
- > Garantizar, a largo plazo, una renta básica a

los agricultores, basada en la prestación de servicios y bienes públicos, adicional a los ingresos de la venta de los productos agrarios; además de una menor burocracia, al enmarcarse los pagos en figuras como las de los “contratos territoriales por explotación”.

- > Contribuir al equilibrio territorial, al aumentar la viabilidad socioeconómica de sistemas de gran valor en zonas marginales y, así, el mantenimiento de la diversidad de la agricultura por todo el territorio europeo.

Opciones para España

España, con más de 10 millones de ha en la red Natura 2000 bajo algún uso agrícola o ganadero y con una gran superficie y variedad de sistemas agrarios y forestales de alto valor natural (ej. dehesas o prados y pastos con ganadería extensiva), tiene mucho que ganar defendiendo una PAC en la que los objetivos ambientales estén plenamente integrados y tengan carácter transversal, concediendo prioridad en el apoyo a aquellos sistemas que generan bienes públicos (ambientales, entre otros) en mayor medida.

En el actual escenario de globalización, cambio climático (que aventura una disminución de un 20% de las precipitaciones en el Mediterráneo) y de mercados emergentes, y dadas las características agroclimáticas de nuestro país, sólo una agricultura y ganadería adaptadas y respetuosas con el medio ambiente, que apuesten por la calidad y la diferenciación, tienen futuro.

Tal y como recogen Compés y García Álvarez-Coque, “la baja productividad de la agricultura desaconseja la apuesta por medidas de política vinculadas directa o indirectamente con la producción –presente o pasada–, haciendo recomendables, por el contrario, los instrumentos que premian la superficie, la extensificación, la calidad, el desarrollo sostenible, la biodiversidad y los paisajes rurales, lo que encaja con el nuevo paradigma de agricultura y política agraria multifuncional”. Ya en la anterior reforma de 2003, López Bellido apuntó que “la agricultura mediterránea, y consecuentemente la española, está siendo empujada hacia una actitud competitiva con la agricultura del norte y centro de Europa donde, salvo excepciones, tiene todas las de perder”. En conclusión, España debe explorar la conveniencia de pasar de una política agraria cuya estructura de ayudas procede del viejo modelo productivista a otra basada en la multifuncionalidad.



En resumen...

Como en anteriores ocasiones, hay mucho en juego con esta nueva reforma de la PAC, pero tal vez ya no quede mucho margen para volver a poner parches sobre cuestiones puntuales. Desde SEO/BirdLife y WWF somos conscientes de que las necesidades y dificultades del sec-

tor agrario europeo son muchas y van más allá de los aspectos ambientales e incluso de la propia PAC o el ámbito europeo. Pero también estamos convencidos de que para asegurar la viabilidad a largo plazo de la agricultura es imprescindible garantizar el uso sostenible de los recursos disponibles y el buen funcionamiento de los ecosistemas. Igualmente, creemos que la PAC debe asumir, como el resto de políticas, un papel en la consecución de los objetivos ambientales europeos en relación con la biodiversidad, el agua y el cambio climático.

Probablemente, en el momento que se publique este artículo se conozcan ya más detalles sobre esta nueva PAC y se hayan resuelto algunas de las dudas aquí planteadas. Veremos entonces cuántas de las propuestas aquí presentadas se hacen realidad.

Con cualquier opción podrá haber perdedores y ganadores, pero igualmente ya los hay y demasiadas cosas no están funcionando bien. La clave para conseguir una política mejor será superar las posiciones individualistas. Ahora más que nunca es el momento de alcanzar alianzas (políticos, agricultores, ganaderos, consumidores, ecologistas) para la promoción de una agricultura más sostenible, para avanzar hacia una Política Agraria Común verdaderamente sostenible, en las tres facetas de la sostenibilidad. ■

▼ Referencias bibliográficas

- COMISIÓN EUROPEA, 2010. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. Bruselas, COM(2010)672/5
- COMPÉS, R y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. 2009. *La reforma de la PAC del 2013 y estrategias negociadoras para España*.
- LÓPEZ BELLIDO, 2002. *Agricultura y medio ambiente en las condiciones mediterráneas* (ponencia en el Congreso Reformas de la PAC y su influencia en el mundo agrícola europeo, en Córdoba, del 9 al 11 de octubre de 2002).
- SEO/BirdLife y WWF España, 2010. *¿Quién contamina cobra? Relación entre la PAC y el medio ambiente en España*.
- BirdLife, WWF, IFOAM, EEB y EFNCP, 2010. Proposal for a new EU Common Agricultural Policy (disponible en sus páginas web).
- SOIL ASSOCIATION, 2010: *Telling porkies, the big fat lie about doubling food production*.
- SCHUTTER (DE), OLIVIER, NACIONES UNIDAS, 2010. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), 2009. *The environmental food crisis - The environmental role in averting future food crisis*.

▼ Notas

- ^{1,2} Según se recoge en los informes: Foresight. 2011. The Future of Food and Farming. Final Project Report. The Government Office for Science, London; y United Nations Environment Programme (2011). Green Economy. Agriculture: investing in natural capital, respectivamente.
- ³ Como queda recogida en la carta conjunta del comisario de Agricultura, el del Medio Ambiente y la de Cambio Climático a los Ministros de Agricultura de la UE, publicada en marzo de 2011.
- ⁴ La sociedad civil solicitó al Ministerio de Medio Ambiente la puesta en marcha de los contratos territoriales por explotación, mediante una carta y una nota de prensa, el pasado 16 de febrero de 2011.